

This document is unofficial translation from "Manila Consensus on Public Financial Management"

Consenso de Manila sobre a Gestão das Finanças Públicas Parceira para fortalecer a Gestão das Finanças Públicas para os Estados eficazes

Nós, os representantes dos países parceiros, organizações multi e bilaterais de desenvolvimento, parlamentos e a sociedade civil¹ notam que o fortalecimento da Gestão das Finanças Públicas (GFP) é essencial para uma eficaz e sustentável gestão económica e para a prestação de serviços públicos. Nós reconhecemos que os fracos sistemas de GFP podem ser prejudiciais para os resultados do desenvolvimento. Os Estados apenas podem ser eficazes e sustentáveis quando estão sustentados por instituições e sistemas com uma boa GFP.

Instamos os países parceiros a ser ambiciosos no reforços dos seus sistemas de GFP através de uma reforma credível. Apelamos aos parceiros de desenvolvimento para entregar importantes compromissos assumidos em Paris e em Acra sobre a necessidade de aumentar a quantidade de ajuda externa que flui através do sistema de GFP de um país, não como um fim em si mesmo, mas como parte de esforços para melhorar a implementação de políticas públicas e seus resultados para o desenvolvimento sustentável.

O Consenso de Manila sobre a Gestão das Finanças Públicas não é uma "nova receita" sobre GFP, mas em vez um reconhecimento e um aprofundamento dos esforços para fortalecer e usar sistemas nacionais de GFP. Reconhecendo que: (i) mais precisa ser feito a nível nacional para apoiar e reforçar a GFP como um componente essencial de uma melhor governação económica; e (ii) os fóruns internacionais podem ajudar a proporcionar um mecanismo de avaliação pelos pares, bem como uma plataforma para a partilha de conhecimentos sobre o reforço e utilização de sistemas nacionais de GFP, propomos o seguinte para Busan e além:

- I. Apelamos aos países parceiros para demonstrar o seu compromisso político para o reforço da GFP através de um programa de reforma credível, para garantir instituições de supervisão independentes e com bons recursos, e aumentar a transparência para uma melhor prestação de contas ao público, incluindo através de *Cascading Style Sheets* (CSS) para todos os recursos públicos, não só ajuda.
- II. Apelamos aos parceiros de desenvolvimento para honrar o seu compromisso político em coordenação com países parceiros, para apoiar o desenvolvimento de capacidades de GFP e aumentando a mobilização das receitas internas e progressivamente a sua utilização de componentes de sistemas de GFP para todas as modalidades de ajuda, a fim de contribuir para alcançar a redução da pobreza.
- III. Nós reconhecemos a oportunidade de Alterações Climáticas nas Finanças de utilizar sistemas nacionais na medida do possível.
- IV. Instamos os parceiros de desenvolvimento para harmonizarem as avaliações de riscos fiduciários outros com base nas ferramentas de avaliação em GFP existentes.
- V. Instamos os países parceiros e parceiros de desenvolvimento para melhor definir e monitorizar os resultados dos programas de reforma da GFP e o uso do sistema GFP pelos parceiros de

¹ Os seguintes países e organizações estiveram presentes na reunião GFP em Manila, a 6 e 7 de Junho, foram: Banco de Desenvolvimento Africano, Banco de Desenvolvimento Asiático, Austrália, Bangladesh, Better Aid, Camboja, Canadá, Confederação de Contabilistas da Ásia e do Pacífico, Comissão Europeia, Finlândia, Gâmbia, Alemanha, Gana, Banco de Desenvolvimento Interamericano, Federação Internacional de Contabilidade, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, Coreia, Libéria, Ilhas Maurícias, Mongólia, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, OCDE, Papua-Nova Guiné, PEFA, Filipinas, África do Sul, Suazilândia, Suécia, Uganda, Reino Unido, Vietname, o Banco Mundial e a Zâmbia.

desenvolvimento e comunicar aos respectivos públicos estes benefícios para os resultados do desenvolvimento sustentável.

- VI. Reconhecemos a necessidade de rever os quadros de monitorização sobre o reforço e utilização dos sistemas nacionais a nível do país, incluindo a captura de utilização parcial dos sistemas nacionais, e os resultados de diagnósticos que não estavam disponíveis no momento da Declaração de Paris (nomeadamente, PEFA).

Na implementação desses compromissos a nível do país, instamos os países parceiros e parceiros de desenvolvimento, juntos, para reforçar o diálogo político e elaborar planos específicos e exequíveis de implementação para tratar o fortalecimento da utilização de sistemas nacionais de GFP de uma forma coordenada e sustentável a médio e longo prazo. A nível internacional, é recomendável que a partilha de conhecimentos e a plataforma de revisão por pares de GFP ser sustentada com mecanismos adequados desenvolvidos a esse respeito pós HLF-4.

Apoiamos e encorajamos todos os actores do desenvolvimento a fundamentar as suas atividades e ações nas recomendações elaboradas em Manila com base no trabalho realizado no Grupo de Trabalho sobre Gestão Financeira Pública (2009-2011) – e, como descrito no seguinte anexo ao “Consenso Manila”.

Os seguintes princípios são extraídos de provas e recomendações das principais actividades no âmbito do Grupo de Trabalho sobre a Gestão Financeira Pública (2009 - 2011) na utilização dos sistemas nacionais; Avaliando Sistemas Nacionais; Capacidade de Reforma; Estados responsáveis²; consultas com membros realizadas durante o Grupo de Trabalho sobre as reuniões de GFP em 2009, 2010 e em 2011; e comentários finais recebidos no Grupo de Trabalho na reunião de GFP em 6 e 7 de Junho de 2011.

Introdução

As instituições e sistemas de GFP cobrem todas as fases do ciclo de gestão dos recursos públicos para a boa governação financeira³. A GFP sustenta a estabilidade fiscal e macroeconómica, orienta a alocação de recursos públicos às prioridades nacionais, apoia a prestação eficiente de serviços e torna possível a transparência e de controlo dos fundos públicos. O apoio ao reforço dos sistemas de GFP deve levar em conta diferentes contextos nacionais e espaços políticos.

Usando sistemas nacionais de GFP podem proporcionar incentivos adicionais e dinâmicos no sentido de atingir melhores resultados através do desenvolvimento da capacidade e desempenho nacional, a partir do reforço próprios sistemas do país de uma forma mais sustentável reduzindo os custos de transação na gestão da ajuda, promovendo uma maior transparência e responsabilização e reforçando responsabilidades domésticas entre o Ministério da Finanças, os ministérios sectoriais, o Parlamento, a Instituição Suprema de Auditoria e os cidadãos a nível central e local.

A fim de acelerar e sustentar resultados obtidos até agora, os seguintes princípios recorrem a recomendações de Orientação desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho sobre a GFP e instam Ministros e chefes de organizações a fazer esforços para realizar o seguinte:

² Guia do praticante para usar sistemas nacionais de GFP; Guia do praticante para apoiar o desenvolvimento de capacidades em GFP; Estudo de levantamento e instrumentos de diagnóstico de GFP; Boas práticas de apoio a entidades fiscalizadoras superiores; Nota de orientação sobre Apoio Controlo Parlamentar do Processo de Orçamento; e resumos de políticas sobre os benefícios do uso de sistemas nacionais de GFP.

³ Conforme destacado na Posição da CABRI sobre a Boa Governação Financeira (2011).

1. Fortalecimento da Gestão das Finanças Públicas como instrumento para a Boa Governação Financeira

Boa Governação Financeira é a gestão ágil, prudente, eficaz, transparente e responsável dos recursos financeiros públicos e exige orçamento e uma gestão financeira robusta, auditoria e instituições de supervisão que operam dentro do Estado de Direito⁴. A fim de alcançar uma boa governação financeira, os países devem liderar os esforços para projetar e implementar reformas de GFP, com especial atenção para os quadros de sequenciação que considerem ações prioritárias e alterar os princípios de gestão; tendo em conta as capacidades do contexto existente para determinar o âmbito, ordem e um calendário para os esforços de reforma; e reconhecendo o papel não apenas dos fatores técnicos, mas também dos fatores políticos.

Há uma necessidade de ligar as despesas com mais atenção pública com o lado das receitas do orçamento (especialmente tributação). Uma melhor mobilização de recursos pode criar uma cultura de responsabilidade do governo para os cidadãos/contribuintes, diversificar e tornar as finanças públicas mais eficazes, permitir compromissos financeiros de longo prazo para os cidadãos e reduzir a dependência dos fluxos de ajuda.

No apoio ao desenvolvimento das capacidade para as reformas da GFP, os parceiros de desenvolvimento devem respeitar as liderança dos países, a propriedade e as prioridades sobre a GFP no centro dos processos de tomada de decisão. A assistência técnica destinada a reforçar a gestão financeira deve reflectir o contexto local e capacidade de ser originalmente transparente e, quando possível, gerida pelos países parceiros. Os parceiros de desenvolvimento devem fornecer o seu apoio de forma coerente, coordenada e programática.

Tanto os países como os parceiros de desenvolvimento devem assegurar que as reformas da GFP a nível nacional são seguidas através do setor até aos níveis governamentais locais e que o seu *feedback* contribui para a melhoria destas reformas.

Os países devem instituir mecanismos institucionais nacionais para aprender com as boas práticas de reformas da GFP e gerir conhecimento sobre como manter as reformas.

Reconhecendo que o fortalecimento dos componentes da gestão das finanças públicas em situações de fragilidade pode ser uma ferramenta poderosa para o crescimento económico, os esforços também devem concentrar-se em encontrar soluções práticas e inovadoras para o reforço dos sistemas de GFP nos Estados frágeis.

2. Melhorar as habilidades para conseguir uma melhor Gestão das Finanças Públicas:

Os países devem construir e manter as capacidades do pessoal administrativo e técnico competentes, incluindo mas não limitado a contabilistas e auditores com o conhecimento e as habilidades para sustentar reformas da GFP em diferentes níveis de governo, incluindo a nível sectorial. De acordo com o contexto de cada país, os organismos profissionais relevantes devem desempenhar um papel importante no desenvolvimento de profissionais competentes, com o conhecimento e habilidades para contribuir com

⁴ Definição de Boa Governação Financeira da CABRI, maio (2011).

forte gestão financeira, a produção de informação financeira de alta qualidade, e a auditoria dessas informações⁵.

Reconhecendo as forças e as fraquezas do mercado de trabalho, as institucionais podem ser obstáculos para o desenvolver e manter a capacidade de GFP, parceiros de desenvolvimento devem se esforçar para apoiar solicitações dos países para uma maior profissionalização, construção e manutenção de competências necessárias para PFM sustentável. Os parceiros de desenvolvimento devem também garantir a sustentabilidade dos recursos humanos, estabelecendo algumas metas para o pessoal no governo integrado permanente nas Unidades de Implementação de Projectos (UIP).

Ambos, países e parceiros de desenvolvimento, devem reconhecer a fraca capacidade e a necessidade de ligar o fortalecimento da GFP a reformas mais amplas da administração pública e do serviço público, por exemplo, através do reconhecimento do importante papel desempenhado pela média gestão. Habilidades para além de gestão financeira tradicional, também deve ser aumentadas tais como gestão do planeamento estratégico, a ética da administração pública em geral.

Os parceiros de desenvolvimento devem reconhecer que apoiar o fortalecimento dos sistemas de GFP e integrar a ajuda no âmbito desses sistemas requer a combinação de competências em direito e de perfil pessoal nas representações nos países parceiros de desenvolvimento; a capacitação do pessoal através de formação adequada sobre os sistemas de GFP dos países parceiros e a utilização dos sistemas nacionais; e o desenvolvimento de manuais e material de orientação pessoal.

3. Fortalecer Transparência Fiscal

Os países com o apoio dos Parceiros de Desenvolvimento devem melhorar a transparência fiscal através de mecanismos que garantam um orçamento público significativo e as informações financeiras em diferentes fases do ciclo orçamental são acessíveis ao público, com a devida atenção à qualidade, utilidade, acessibilidade e oportunidade⁶. A fim de apoiar os esforços dos países para planear orçamentos e actividades, bem como para reforçar a transparência do orçamento, os parceiros de desenvolvimento devem canalizar os seus recursos através dos sistemas nacionais de GFP como uma primeira opção ou, alternativamente, fornecer informação confiável, oportuna e acessível sobre as previsões de APD (Ajuda Pública ao Desenvolvimento) e sobre os gastos reais para ajudar países parceiros a reflectir ajuda *on plan* no orçamento, no parlamento, por conta e em relatório. Os parceiros de desenvolvimento devem garantir que todos os auxílios (e não apenas os que passam por sistemas de um país) são transparentes. Também reconhecemos que os mecanismos precisam de estar no lugar e os Parceiros de Desenvolvimento deveriam apoiar iniciativas destinadas a melhorar a capacidade do público para acessar e interpretar o orçamento e as informações financeiras.

4. Melhorar a prestação de contas através de Supervisão

Os países e seus parceiros de desenvolvimento devem fazer esforços conjuntos para utilizar a ajuda como um catalisador para reforçar a capacidade das instituições de fiscalização do país e as Organizações da

⁵ Conforme destacado no Memorando de Entendimento para o Fortalecimento da Contabilidade e melhorar a colaboração (MEFC), discutido e aprovado pelo Grupo de Trabalho sobre GFP.

⁶ Conforme destacado no documento de posição da CABRI's sobre a transparência (2011).

Sociedade Civil para se envolverem no processo orçamental melhorando não só a capacidade de supervisão, mas de todos os recursos públicos.

Os legisladores são convidados a assumir um papel pró-ativo em participar nas discussões em torno do reforço e utilização de sistemas nacionais de GFP. O apoio dos parceiros de desenvolvimento para o controlo parlamentar devem ser melhor coordenados e fornecidos com bases próprias dos planos de desenvolvimento estratégicos das legislaturas e do desenvolvimento de capacidades através do diálogo com os doadores e os países parceiros. Os parceiros de Desenvolvimento deverão, também, contribuir para o fortalecimento das instituições superiores de auditoria com base em sólidos padrões de planeamento estratégico de auditoria⁷. A coleta de informações de provas (estatísticas) e a partilha (através da CSOs) pode ter um impacto significativo nos incentivos para um governo mais transparente e responsável.

Melhorar a integração dos fluxos de ajuda com os processos nacionais oferece a oportunidade para o escrutínio reforçado pelo Parlamento e as instituições superiores de auditoria (ISA). Os parceiros de desenvolvimento devem garantir que os fluxos de ajuda e a sua utilização são acessíveis ao poder legislativo e às ISC para permitir a supervisão sobre os fundos e reforçar a capacidade das CSO em se envolver num diálogo sobre como a ajuda é gasta.

A qualidade do envolvimento parlamentar e das ISA é um fator importante na construção da confiança dos doadores e um elemento essencial em permitir que mais ajuda seja utilizada nos sistemas nacionais. Os parceiros de desenvolvimento devem prestar atenção às suas descobertas, inclusive para os próprios programas financiados e, na medida do possível, também usar as ISC para auditar os fundos dos doadores.

Reconhecendo que a construção de estados eficazes requer uma abordagem inclusiva, os países e Parceiros de Desenvolvimento devem trabalhar juntos para treinar os membros do parlamento e as CSOs para acessar e usar o conteúdo técnico do orçamento e relatórios financeiros emitidos pelos relatórios executivos e de auditoria produzidos por Entidades Fiscalizadoras Superiores.

5. Avaliar e utilizar os sistemas nacionais para o desenvolvimento sustentável

Em consonância com os compromissos assumidos na Agenda para Acção em Acra, os doadores devem usar os sistemas nacionais de GFP como primeira opção em programas de ajuda dirigidos ao apoio de actividades geridas pelo sector público. Nós reconhecemos que há benefícios significativos e documentados para o fortalecimento dos sistemas nacionais quando os doadores os utilizam. A utilização de sistemas nacionais de GFP não é uma abordagem "tudo ou nada", mas pode ser aumentada gradualmente em coordenação com os países parceiros. A utilização de sistemas de GFP dos países não está limitada a uma modalidade de ajuda específica e, igualmente, aplica-se ao apoio a projectos. Quando os Parceiros de Desenvolvimento apoiarem o fortalecimento dos sistemas nacionais, devem promover a utilização de tais sistemas para a entrega dos seus programas de ajuda. Apelamos aos países e parceiros de desenvolvimento para continuar a acompanhar a utilização dos sistemas nacionais de várias modalidades e instrumentos de ajuda. Louvamos os esforços do governo para construir capacidade e tomar a liderança sobre as unidades de implementação do projeto.

Como o compromisso na Agenda de Acção de Acra, os parceiros de desenvolvimento devem, transparentemente, indicar as razões para a qual a não utilização dos sistemas nacionais, quando essa é a opção adotada. Reconhecendo que a gestão de risco fiduciário é um fator importante para a maioria dos

⁷ Como é destacado no Memorando de Entendimento entre a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (MEOIEFS) e a comunidade de doadores para fortalecer as ISC.

parceiros de desenvolvimento e merece por isso atenção, sublinhamos a importância de avaliar a oportunidade de utilização dos sistemas nacionais através de uma análise mais exaustiva do risco/benefício e uma avaliação do impacto na sustentabilidade. Mesmo quando os recursos suplementares e salvaguardas são introduzidos para satisfazer o risco ou a informação, requisitos fiduciários de doadores, essas medidas não devem impor altos custos de transação e devem ser concebidas de forma a construir em cima, em vez de prejudicar os sistemas e procedimentos nacionais.

Embora reconhecendo que os parceiros de desenvolvimento têm diferentes apetites de risco, observamos que existe ainda margem para colaborar com o número significativo de avaliações de risco fiduciárias e avaliações de risco através da partilha de resultados, recolha de dados e a coordenação de missões de avaliação. O Planeamento ao nível do país junta estratégias de assistência coordenadas e pode apresentar aberturas potenciais para avaliações comuns dos sistemas nacionais de GFP e da sua capacidade, e apelamos aos parceiros de desenvolvimento para utilizar tais aberturas para as avaliações, coordenadas sempre que possível. Apelamos aos países para estabelecer uma estratégia de médio prazo coerente e integrado de instrumentos de diagnóstico que podem ser utilizados e apoiados por seus parceiros de desenvolvimento.

Nós reconhecemos a importância de comunicar os benefícios de uma forte Gestão das Finanças Públicas como um elemento central de um Estado eficaz. Como tal, recomendamos os países a melhorar a sensibilização de todos os intervenientes, incluindo ministérios sectoriais, governo local e sociedade civil em torno da necessidade e do impacto de uma forte GFP para o desenvolvimento económico. A nível nacional, apelamos aos países e aos parceiros de desenvolvimento para melhorar a consciência da vasta gama de esforços existentes para fortalecer os componentes dos sistemas de GFP, bem como ferramentas de diagnóstico e instrumentos fiduciários existentes.

Instamos instituições doadoras para comunicar também com os seus parlamentos e instituições de prestação de contas e, em particular, em torno definições de riscos e benefícios esperados assim como os riscos de desenvolvimento de não usar sistemas nacionais de GFP. As instituições doadoras devem apoiar o diálogo inter-parlamentar sobre as prioridades e monitorização das despesas no interesse de uma maior apropriação, transparência e responsabilidade.

O actual debate sobre cooperação para o desenvolvimento é a mudança de foco: agora estamos movendo-nos de uma discussão sobre o processo e os mecanismos para os resultados (de ajuda mais eficaz (utilização dos sistemas nacionais) instituições políticas mais eficazes apoiadas por bons sistemas nacionais). Como tal, ligando compromissos em matéria de utilização dos sistemas nacionais ao reforço dos sistemas de GFP e uma melhor prestação de serviços fica no cruzamento entre o debate mais tradicional e ainda ajudas relevantes sobre a eficácia dos compromissos futuros no desenvolvimento liderados pelos países. O Consenso de Manila sobre GFP e os princípios acima referidos destinam-se a contribuir para o debate atual e para fornecer um impulso para compromissos futuros nesta área.